COMISIÓN DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

(Sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2016).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:04).

–La Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado tiene el gusto de recibir a los representantes de la Asociación Rural del Uruguay, a su vicepresidente, el ingeniero agrónomo José Bonica; al doctor Leopoldo Amorín; al ingeniero agrónomo Diego Payssé y al asesor jurídico Juan Irureta.

Les pedimos disculpas por el cambio de hora que se debió a un hecho importante para el Parlamento: hoy se les entregaban medallas a los funcionarios con 30 años en la Casa y teníamos que estar presentes con nuestros compañeros.

En la comisión se está estudiando un proyecto de ley simple pero muy importante, referido al riego –se los hicimos llegar–, y queremos escuchar su opinión. Quizás en el texto el riego está visualizado desde el punto de vista del interesado en usar el agua, pero la legislación sobre riego incluye aspectos de derecho que son bastante complejos. Se trata de un derecho muy particular.

Ya hemos recibido a varias instituciones, como la Cátedra de Derecho Agrario, el ministerio y otras gremiales. En la comisión el tema se está considerando en profundidad y nos interesaba contar con la opinión de la Asociación Rural del Uruguay, así como de las distintas instituciones que ya expresaron su punto de vista.

SEÑOR BONICA.- Primero quiero manifestar nuestra satisfacción por poder estar acá interactuando con los integrantes de la comisión, porque entendemos que aunando esfuerzo se logran mejores resultados. Queremos recordar que los tres directivos de la asociación presentes somos, a su vez, delegados ante los consejos regionales de recursos hídricos, es decir que estamos involucrados en el tema de la gestión del agua.

Como primer comentario, damos el visto bueno a este proyecto de ley, a su espíritu, pues creemos que es muy importante. De hecho, sabemos que han pasado múltiples delegaciones por la comisión, que hicieron referencia a la importancia del riego para aumentar la producción y lo que ello significa.

Más allá de que existen algunos pormenores técnicos y algunas dudas de interpretación, creo que el mensaje principal que debemos dar es el de apoyo a la iniciativa.

SEÑOR PAYSSÉ.- Como los señores senadores sabrán, he tenido una larga relación con el riego. Cuando se trató la ley de 1997 comparecimos todos los miércoles ante la comisión respectiva, que estaba integrada por figuras ilustres como el contador Astori, el doctor Batlle, etcétera. Es decir que estuve muy involucrado en ese proceso.

Me gustaría hacer algunas puntualizaciones sobre las distintas posturas de algunas personas en relación a la ley de riego, más específicamente, en lo que tiene que ver con mi posición como director de Prenader. Prenader se fundó en el año 1991, cuando vino una misión de la FAO y determinó que en el Uruguay correspondía hacer un esfuerzo por desarrollar el riego complementario. Si bien era un concepto que no teníamos muy claro, la gente que está en el riego en las distintas partes del mundo sí lo visualiza claramente, y lo cierto es que en Uruguay, si bien tenemos riego natural,

tenemos muchos problemas. Aunque llueve, llueve desparejo y tenemos posibilidades de que se afecten los cultivos. Esa concepción fue muy clara y sigue estando vigente.

Hoy en día soy representante de la Asociación Rural en el INIA. Sé que representantes de este organismo estuvieron en el Parlamento, entre ellos, el gerente de investigación, ingeniero agrónomo Sawchik, quien realizó un planteamiento acerca de cuál es la necesidad de continuar con una política de fomento de riego dadas las condiciones de complementariedad que existen para su uso. En ese sentido se estuvo totalmente de acuerdo en mejorar todo lo posible la normativa vinculada para que existan más inversiones en riego y menos inestabilidad a lo largo de los años de la producción en general.

Sin ánimo de quitar demasiado tiempo a los señores senadores, deseo contarles una pequeña anécdota.

En el día de ayer tuvimos una reunión del INIA en Salto Grande, y cuando se analizaban las diferentes situaciones de fertilización fosfatada más que nada en el riego uno de los estudiantes, que había hecho un posgrado en el exterior, dejó bien en claro que desde el punto de vista productivo tanto la fertilización fosfatada como el riego, no eran tan importantes para explicar el crecimiento de las pasturas, pero sí lo eran para analizar la estabilidad. Era mucho más importante tener la estabilidad del fósforo y del riego que la incorporación de nitrógeno. Es un hecho importante, y subraya justamente la importancia del riego complementario en la producción agropecuaria en general.

En Prenader tuvimos como objetivo básico, en primera instancia, instaurar grupos de productores sobre la base de un uso de fuentes de aguas en común. Analizamos todo lo ya existente hasta ese momento, que era mucho, estaba la colonia Tomás Berreta, con un sistema de riego fantástico, colonia España en Artigas, también con muy buenas condiciones, otra represa chica en el arroyo Chingolo, etcétera. Es decir, había seis o siete inversiones importantes de riego de uso grupal.

Una de nuestras grandes frustraciones fue que tratamos de contactarnos con organizaciones e instituciones para poder hacer un uso eficiente de esa agua y nunca lo logramos. Pero sí muchos grupos de productores hicieron un uso común en aguas, en algunos casos generando esa nueva agua y en otros usando el agua disponible, como fue el caso de Canelón Grande, donde llevamos adelante un proyecto llamado La Cadena, con 25 productores pequeños que están dedicados a la producción hortícola intensiva desde hace prácticamente 25 años y están funcionando muy bien. Su presidente, el señor Martínez, nos comentaba que están encantados con la forma en que se llevó acabo todo el proceso. Acaban de terminar de pagar la inversión, que fue bastante importante e, incluso, han podido hacer algún adelanto en materia de uso común del agua para riego en grupo.

Cabe mencionar, también, otro proyecto que está siendo llevado adelante en Fray Marcos, –creo que se llama La Macana–-, así como otro de productores de Las Brujas, que son productores asociados. Casi todos estos proyectos, lo que tienen en común es sacar agua de un lado, ya sea de una nueva fuente de agua generada o de una ya existente, distribuirla en depósitos o tanques de cavado, luego cada uno ponía sus propias bombas y distribuían el agua en cada una de sus empresas.

Quiere decir que hubo posibilidad de hacer un desarrollo grupal, aun cuando tuvimos una serie de limitantes. Lo bueno es que hoy en día la preocupación consiste en dar las mayores posibilidades para que eso se expanda y que haya más cantidad de gente que tenga interés en hacer nuevas inversiones como para juntar agua y distribuirla, ya sean productores o inversionistas que quieran poner plata para que eso se haga efectivo.

En ese sentido, consideramos muy buena la propuesta, tal vez haya que modificar algunos detalles, pero en general, coincidimos totalmente con la voluntad y el espíritu que ha inspirado esta modificación de la ley del año l997.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si quienes hoy nos visitan desean darnos información más detallada, pueden hacérnosla llegar.

SEÑOR BONICA.- En estos temas me parece que hay un espíritu constructivo pero respecto a algunos aspectos pensamos que sería conveniente ser más precisos en la redacción para que refleje ese espíritu que, evidentemente, se está aplicando. Todos sabemos que cuando existen problemas el aspecto jurídico siempre está presente. Entonces, queremos recordar que quizás deban ser hechos algunos esfuerzos en algunos puntos donde no vemos definiciones muy precisas. A grandes títulos, por ejemplo, el concepto de disponibilidad jurídica es muy amplio; habría que ser más específicos a ese respecto. A su vez, en otros momentos se habla del «ministerio competente». Repito, nos parece que debe haber definiciones más precisas, por más que se piense que está claro que en determinadas circunstancias es competente tal o cual ministerio. Me parece que el momento para analizar esto es ahora y no después.

Tampoco quedó claro el concepto de sociedad de riego y de asociación agraria; eso es algo que no hemos entendido. Para hablar de estos temas me gustaría que se diera la palabra al doctor Irureta Goyena.

SEÑOR IRURETA.- Ante todo, es un gusto estar aquí, como en otras oportunidades.

Como bien decía el vicepresidente Bonica, observamos que el objetivo, el interés que atienden estas modificaciones es dotar al texto vigente de ciertos elementos atractivos para que, en definitiva, sea un instrumento útil y viable para más productores e inversores. La ley vigente, obviamente, no tuvo el alcance que se pensó que tendría. Entonces, es importante la oportunidad que se abre con la presentación de este proyecto de ley en el Poder Ejecutivo para que cada cual pueda hacer su aporte. A nuestro juicio, la comparecencia en este ámbito de todas las comisiones que han participado y de quienes siguen participando, coadyuva para sacar la mejor ley. Con esas colaboraciones y modificaciones creemos que en el segundo proyecto de ley se han incluido cuestiones que ya se han analizado por parte de la academia. O sea que vemos que se está avanzando bien y que habría que apuntar a recoger ideas entre los dos proyectos para que puedan conjugarse y modificarse mutuamente. Por nuestra parte, esperamos también poder seguir de cerca las modificaciones que vayan viniendo y aportar en el mismo sentido en que hoy venimos a hacerlo.

En definitiva, no importa si este proyecto de ley ha demandado más o menos tiempo o si ya pasaron muchos años y la otra ley no anduvo; ahora tenemos que hacer los esfuerzos para que esta propuesta sí tenga el impacto que se quiere para todo lo que tiene que ver con el acceso al agua, etcétera.

En cuanto al texto en sí, entendemos que debe ser de muy fácil manejo y que debe existir la menor dificultad de interpretación posible para que las ambigüedades de la redacción, eventualmente, no terminen siendo un obstáculo. Los productores, a veces, tenemos miedo de entrar en cosas de las que no sabemos el alcance que tienen porque, en muchos casos, puede haber varias interpretaciones. La cuestión es no dejar abierta más de una biblioteca de interpretación para que no que esto no sea –como leí en alguna versión taquigráfica de esta comisión–un campo de cultivo de litigios o de trabajo de abogados. Debe ser segura, confiable, atractiva, y equilibrarse con el interés general. A su vez, deben establecerse expresamente los mecanismos por los cuales se tienen que compensar unos con otros. Debe protegerse el debido proceso.

Más adelante nos referiremos al tema de las cifras, pero no diré nada nuevo porque ya han pasado varios juristas que no dejan lugar a eventualidades.

Por lo que he leído de las versiones taquigráficas en relación a este proyecto de ley, debo decir que hay un porcentaje muy alto de gobernantes, parlamentarios, productores, académicos e instituciones que están de acuerdo en que esto se mejore. Por lo tanto, aprovechando esta unidad de objetivo creo que se debe trabajar –lleve el tiempo que sea– para encontrar las modificaciones que viabilicen, con vigor, el riego en la producción agropecuaria. En ese sentido, hemos encontrado en algunos artículos problemas de interpretación.

En el artículo 1.º, que sustituye al 4.º de la ley, se establece la potestad del Poder Ejecutivo de reserva de un porcentaje de volumen de agua, pues expresa: «…el cual podrá reservar un porcentaje del volumen disponible para otros usos y/o fines en forma adicional al caudal ecológico que se establezca en la reglamentación de la presente ley». La modificación que se propone dice «en forma adicional al caudal ambiental». Es decir que se cambia una palabra, y sinceramente debemos decir que no comprendemos el significado o el alcance de una u otra palabra. Y en el numeral segundo, tal como ya lo mencionó el señor Bonica, no se aclara de qué ministerio se está hablando cuando se hace referencia a «competente», aunque en el proyecto original se decía «Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca». No se sabe si se está hablando de ministerios competentes en cuestiones del agua. Por lo tanto, creo que sería bueno establecerlo específicamente, porque de lo contrario luego podría haber visiones diferentes sobre cuál es el ministerio competente.

El artículo 4.º determina la suspensión del suministro de agua para riego por vía de sanción, y como modificación se agrega «por incumplimiento»; sin perjuicio de ello, se dice, dicha suspensión no podrá privar del caudal de agua del que la asociación gozaba previamente. Somos contestes, como muchos de los que han venido acá, en que se deja la puerta abierta a arbitrariedades en cuanto a los incumplimientos, pues es como catalogar un incumplimiento. En este caso, proponemos que haya un sistema de debido proceso para, justamente, no caer en arbitrariedades. Para ello contamos con nuestro sistema judicial. Conversando hoy con los directivos de la Asociación Rural, decían que frente a situaciones de urgencia, con pocos plazos o con poca agua en las represas, al hacer andar todo el andamiaje judicial quizás se llegue tarde. Pero a través de normas de amparo, convenios que se van a hacer o arbitrajes, pueden tomarse medidas cautelares antes de tener sentencia definitiva en caso de incumplimiento.

También hemos observado que el artículo 6.º –que sustituye al artículo 22 de la ley– ha sido en algunos casos cuestionado, pues tanto en la redacción original como en la modificativa se dice que los usuarios de las obras que construyan deberán abonar un precio. Esto ya estaba en el anterior; solo se agregan algunas cuestiones. Pero en el segundo párrafo, agregado por la modificación propuesta, se dice: «Los padrones que resulten beneficiados por las obras hidráulicas construidas por dichas entidades, ya sea por asentarse la obra o por recibir el servicio de riego, quedarán afectados al pago de los gastos que demande la construcción y mantenimiento de la obra, siempre en proporción a la superficie que benefician a cada padrón». Aquí tenemos la duda de si no hay una afectación al derecho de propiedad. Por un lado hay quienes opinan que va a haber un contrato por escrito entre las partes, pero tal cual está redactado, esto parece ser para padrones que puedan estar beneficiados dentro de la cuenca, etcétera, pero que no suscribieron el contrato. Voy a poner un ejemplo. Supongamos que se construye una represa con la consecuencia de crear una afectación sobre los predios de la zona de influencia que pueden, eventualmente, ser beneficiados pero sin contar con su aprobación, porque no están en las AAR o SAR, no les interesa, tienen otra forma de riego, etcétera. En estos casos la afectación va a existir; van a tener que abonar en proporción al supuesto, al eventual beneficio que podrían recibir, porque de hecho no acompañaron la sociedad o la compra de agua, por ejemplo. Es decir que van a ser responsables del pago de la obra sin utilizarla, y esa afectación va a ser inscripta en los registros y se va a trasladar ante eventuales compradores de los bienes. Entonces, entendemos que el texto podría ser más claro, más preciso, y que habría que tener cuidado con estas cosas, porque despiertan alguna incertidumbre en cuanto a que se pueda lograr el objetivo de la ley.

SEÑOR PAYSSÉ.- Independientemente de los aspectos legales, quisiera ir más al objetivo que se plantea cuando, desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se hace la propuesta de una nueva ley. Ese objetivo es, básicamente, facilitar la incorporación de capitales externos que posibiliten concretar las obras que son necesarias para hacer riego. Creo que un tema muy importante para el eventual capitalista que quiera aportar a estas nuevas obras que se necesitan, es que tenga la seguridad de que por parte del Estado va a haber un monitoreo y control suficientemente eficiente como para defenderlo en todos sus derechos. En este caso la autoridad competente es Dinagua, que es la que tiene que llevar un control específico cuando se largue agua de una represa por un arroyo para que sea tomada por los usuarios que son socios de las sociedades o de las asociaciones de regantes. Es decir, la idea es que ellos tengan la seguridad de que esa agua no va a ser tomada por nadie. Tiene que haber un monitoreo y un control específico para que no haya nadie que se meta en el medio, ponga una bombita y saque agua para su peculio propio. Y tengo la percepción, desde afuera, de que todavía se está en una etapa de fortalecimiento de la Dinagua. Creo que deberían dejarse más claras las funciones de Dinagua, de la Dirección Nacional de Hidrografía y del Ministerio de Ganadería,

Agricultura y Pesca en todos los aspectos vinculados a la inspección y control, para dar más seguridad al eventual inversionista.

SEÑOR AMORÍN.- Quiero dejar constancia de que los que estamos vinculados con el riego entendemos necesario un cambio de la ley. La Asociación Rural del Uruguay buscó pequeños detalles de interpretación, pero insisto en la necesidad del cambio de la ley de riego para facilitar las cosas.

SEÑOR DELGADO.- El doctor Irureta se adelantó a la pregunta que iba a realizar. Les iba a trasmitir algunos elementos que señalaron otras delegaciones; por ejemplo, la semana pasado concurrió la Federación Rural del Uruguay que planteó cosas similares e, incluso, muchos de los temas que se manejaron hoy ya habían sido planteados por el doctor Guerra, del Instituto de Derecho Agrario, a quien la comisión decidió invitar nuevamente para seguir trabajando en la redacción de la iniciativa, salvar posibles ambigüedades de interpretación y no generar efectos no deseados.

Por último, me parece importante que nos entreguen un memorándum con las modificaciones que quieran proponer o las preocupaciones que tengan. Seguramente tendremos una larga jornada con el Instituto de Derecho Agrario sobre el final del tratamiento de la iniciativa.

Tuve que salir unos minutos para atender una llamada de un familiar, por lo que no sé si hablaron del tema del canon al que algunas delegaciones hicieron referencia en sentido positivo y negativo. No se trata de un tema sobre el que este proyecto de ley innove, pero me gustaría saber si tienen algún comentario para hacer al respecto.

SEÑOR IRURETA.- Nosotros estudiamos las modificaciones que se planteaban a la ley anterior. Como el canon no es uno de esos puntos no nos referimos al tema, aunque sabemos que algunas delegaciones plantearon observaciones.

SEÑOR BERTERRECHE.- Agradecemos la comparecencia de la Asociación Rural del Uruguay. Tomamos nota de algunos de los puntos a los que hicieron referencia y me gustaría darles por lo menos una tranquilidad parcial con respecto al artículo 6.º porque es claro que no da para dos interpretaciones. Van a estar afectados al pago aquellos que adhieran a esto y no se puede hacer otra interpretación. Tal vez el problema surja por lo que decía el doctor Guerra, esto es si la primera acción hace vitalicio el pago para ese padrón y el resultado que pueda tener eso. Tal vez eso sí haya que ajustarlo, pero aquellos que no quieren entrar en el proceso tienen el derecho de mantener el agua como antes de la obra y no tienen por qué pagar nada.

SEÑOR BONICA.- Es claro el espíritu y no lo ponemos en tela de juicio, pero nos parece que la redacción no es la mejor y nos genera dudas. Consideramos que en casos de controversia abre un abanico de posibilidades de disputas y quizás se podría solucionar con algún ajuste de redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vendría el reclamo de los productores y después el de los abogados.

(Hilaridad).

SEÑOR BERTERRECHE.- En cuanto al planteo sobre el espíritu de esta iniciativa, es claro y creemos que es así: nadie quiere establecer una ley para que sea un negocio para los abogados, aunque por cierto no tengo nada contra esta profesión.

(Hilaridad).

–Si me permiten, solamente quiero leer el artículo 6.º, que modifica el 22 de la Ley n.º 18858, y dice así: «Artículo 22. (Precio) Los usuarios de las obras hidráulicas construidas por personas públicas o privadas, cuyas inversiones hayan sido acordadas contractualmente», luego el texto sigue. Me interesa destacar la expresión: «acordadas contractualmente», pues me parece que no admite dos lecturas.

SEÑOR IRURETA.- De acuerdo, señor senador, pero en el agregado que se hizo en las modificaciones propuestas se expresa: «Los padrones que resulten beneficiados por las obras hidráulicas construidas por dichas entidades» –está hablando de las AAR y de las SAR– «ya sea por asentarse la obra o por recibir el servicio de riego,» –se refiere a los padrones no a los integrantes– «quedarán afectados al pago de los gastos». Podría interpretarse que se está hablando de los padrones beneficiados por las obras, serían terceros padrones.

Si el espíritu es que involucre a los padrones que están dentro de la sociedad, no se entiende y debería quedar bien claro, porque legalmente se puede interpretar que se está hablando de otra cosa.

SEÑOR AMORÍN.- Quisiera saber a qué canon se refirió el señor senador Delgado hace un momento.

SEÑOR DELGADO.- Hice referencia al artículo 11 de las modificaciones propuestas referidas al canon. Señalé que no era una innovación, pero sí que algunas delegaciones habían planteado interrogantes en cuanto a cómo se instrumentaría, cuál es el costo, si esto sería un obstáculo para el desarrollo.

En realidad y para ser franco, no recibimos muchas observaciones, sino algunas dudas sobre cómo se va a aplicar, la exhortación de que no sea demasiado alto, en fin, observaciones más que nada de carácter cuantitativo y no cualitativo. Ese es el tema: que no termine siendo una barrera al acceso de uso, sino parte del desarrollo de los usuarios.

SEÑOR PINTADO.- Me parece que la preocupación tendría que ser preexistente pues, aunque no se hubiera modificado nada, esa posibilidad en los hechos ya está. Podría decirse que, aprendiendo de los abogados, nosotros la flexibilizamos con la palabra «podrá», que relativiza la disposición y no lo plantea como una obligación. Hasta ahora había sido una obligación, pero no se instituyó el canon ni siquiera con valor cero, que era una posibilidad.

En fin, creo que el resto corresponde a la reglamentación y lo vamos a comunicar. Nadie pretende estimular el riego y establecer después trabas. Sería una contradicción que dilapidaría todo el esfuerzo que estamos haciendo para modernizar la legislación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos las opiniones vertidas sobre este tema y oportunamente nos pueden hacer llegar los comentarios que estimen pertinentes.

SEÑOR BONICA.- Si se me permite, deseo plantear otro tema fuera de agenda y que tiene que ver con la inclusión financiera, que ha sido postergada hasta mayo. Hoy seguimos viendo que para una parte no menor del sector rural aún no están dadas las condiciones para ponerla en práctica.

La Asociación Rural, junto con otras gremiales agropecuarias, hizo llegar un proyecto de ley que, si es de su interés, puede informar nuestro asesor jurídico.

SEÑOR IRURETA.- Nosotros trajimos este problema cuando vinimos a la Comisión de Hacienda y en aquel momento le planteamos al economista Couriel toda la problemática que podrían tener los trabajadores rurales –más que los empresarios– para el cobro de sus haberes en cajeros automáticos. No hay problemas en pueblos cercanos; es más, en muchos sectores ya se viene usando hace años.

El problema de la obligatoriedad es con los trabajadores de lugares distantes, ya que van a tener que utilizar su día de descanso para ir a cobrar a lugares en los que haya cajeros y perderían mucho tiempo. Sé que hay una prórroga para los pueblos de menos de 2000 habitantes que no tengan cajeros, pero en realidad no es muy claro y no se interpreta bien.

Esta gente no vive en los pueblos y va a tener esos inconvenientes. Entonces, sería bueno que ustedes recojan esta preocupación, más allá de que vamos a hacérsela saber a la Comisión de Hacienda, con la intención de que se busque una solución. Los tiempos pasan –se vienen las fiestas y mayo está cerca– y si no se aprueba una prórroga cuando se debe, esto va a ocasionar problemas.

Cuando concurrimos a la comisión, todos sus integrantes aceptaron todas nuestras sugerencias y dijeron que no podían hacerlo obligatorio para los trabajadores rurales. Nos pidieron que les entregáramos modificaciones para hacer una excepción mientras no estuvieran dadas las condiciones, porque lo pensaban tener en cuenta. Les acercamos un proyecto de ley muy cortito que preveía dejar a estos trabajadores por un tiempo fuera, mientras no se dieran las condiciones, pero cuando se votó quedó eso en el tintero. Por eso aprovechamos esta oportunidad para hacer el planteo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nosotros lo recibimos, aunque es un tema de la Comisión de Hacienda.

SEÑOR PARDIÑAS.- Ya que es una inquietud que ha sido planteada por la Asociación Rural y otras entidades, quisiera preguntarles si han podido relevar datos sobre este tema. Me gustaría saber cuánta gente reside en los establecimientos, porque, cuando se habla de pueblos de menos de 2000 habitantes, se está asumiendo que los trabajadores rurales residen en esas poblaciones, ya que casi siempre se trasladan a los pueblos en los fines de semana para convivir con sus familias.

En los casos excepcionales de los que hablaba el doctor Irureta, quisiera saber cuánta gente debería ser contemplada en las excepciones.

SEÑOR BONICA.- Coincidimos en que hay que cuantificar los problemas y trabajaremos en eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la información brindada por la Asociación Rural.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 14 y 45).